

**Министерство образования Российской Федерации
Российский государственный профессионально-
педагогический университет**

Препринт

Гиндин М.Б.

**ПРИОРИТЕТЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ
НА ТЕРРИТОРИИ
ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТРАСЛИ ЖКХ**

**Екатеринбург
2002**

УДК

Гиндин М.Б. ПРИОРИТЕТЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ НА ТЕРРИТОРИИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТРАСЛИ ЖКХ: Препринт. Екатеринбург: Российский государственный профессионально-педагогический университет, 2002.

В научном докладе рассматриваются вопросы, связанные с решением проблемы эффективного управления социально-экономическими процессами. Акцентируется внимание на состоянии экономики в трансформационный период с учетом необходимости построения эффективной модели управления народным хозяйством. Анализируется отечественный и зарубежный опыт эффективного управления и самоуправления на территории. Рассматриваются существующие и предлагаются новые критерии, принципы и технологии эффективного управления. Приводятся примеры построения модели эффективного управления и кадрового обеспечения отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Работа адресована ученым-экономистам, практическим работникам системы государственного и муниципального управления, преподавателям и организаторам образовательных учреждений профессиональной подготовки и переподготовки специалистов, аспирантам, студентам и всем тем, кто занимается изучением и решением проблем эффективного управления социально-экономическими процессами в отраслях и комплексах народного хозяйства.

Научный редактор кандидат экономических наук Т.К.Руткаускас.

Рецензенты: кандидат экономических наук Г.И.Журухин
кандидат экономических наук А.Д.Денисов

© Российский государственный профессионально-педагогический университет
© Михаил Борисович Гиндин

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, СУЩНОСТЬ И ЗАДАЧИ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ НА ТЕРРИТОРИИ В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Необходимость рассмотрения исследуемой темы обуславливается, прежде всего, сложностью той социально-экономической ситуации, в которой находится российское общество в целом и сфера экономики, в частности. Эффективное развитие общества невозможно без совершенствования системы управления народным хозяйством страны и социально-экономическими процессами (СЭП).

1.1. Переходный период в контексте модели общественного развития. Особенности и необходимость реформы управления

Общепринятой теории переходного периода, как и теории реформ, не существует. Мы ограничимся в смысловом пространстве: «переходный период» - это переход российской экономики от административно-командной системы к рыночной экономике.

С точки зрения К.Р. Макконнелла и С.Л. Брю, командная экономика, или коммунизм, является полярной альтернативой чистому капитализму, или капитализму эпохи свободной конкуренции [22, с. 47].

Если кратко сформулировать суть концепции перехода к рыночным отношениям, то она заключается в *приведении производственных отношений в бывшем коммунистическом государстве в соответствие с общепринятыми в цивилизованном мире экономическими и человеческими отношениями или, иными словами, в смене одной общественно - экономической формации на другую.*

С нашей точки зрения, рынок есть одна из форм существования общества, *средство достижения* господствующими группами, классами или всем обществом *своих целей*. В упрощенном виде, рынок - это средство осуществления сделок купли-продажи, включая обмен товаров между людьми.

Исходя из сказанного, можно различать несколько видов рынка:

- *Рынок рабовладельческий.* Раб является только бесправным работ-

ником, он ничего не имеет и работает на своего господина.

- *Рынок феодальный*. Крепостной имеет возможность работать и на себя, но остается рабом своего господина. Он может иметь дом, земельный надел и орудия труда.

- *Рынок капиталистический* - чистый капитализм, или рынок эпохи свободной конкуренции. Собственники и товаропроизводители свободно договариваются о правилах торговли стоимости и цене товаров и услуг.

- *Рынок распределительный*. Все правила игры определяются государством в лице находящихся у власти партийно-хозяйственных органов.

Той или иной социально-экономической системе присуща адекватная модель общественного развития. Выбор экономической модели сопоставим с выбором путей и способов общественного развития. Для россиян этот выбор связан с решением внутренних, имеющих национальные особенности проблем, и проблем, которые носят глобальный характер.

К осмыслению глобальных мировых проблем и необходимости их решения в последние десятилетия подошли многие учёные. Тем не менее, подавляющее большинство занято активной деятельностью, противоречащей этим выводам [15, с. 318].

Ученые-эксперты разных стран - члены «Римского клуба» в начале 70-х годов прошлого века пришли к выводу, что уже в течение 21-го столетия человечество подойдет к пределам роста.

Ученые утверждают, что «экономический прогресс в условиях свободного, стихийного рынка ведет к истощению ресурсов и не может сам по себе обеспечить конкурентоспособность ресурсосберегающих технологий по сравнению с ресурсоемкими. Не может этого обеспечить и командная, безальтернативная экономика. Очевидно, необходимы новые модели глобального развития, ориентирующиеся на выживание человечества в условиях минимизации потребления ресурсов» [15, с. 320].

По мнению уральских ученых, «успехи реформирования российского общества зависят от многих обстоятельств как внутреннего, так внешнего ха-

рактера; среди них особую роль призвана играть периодическая оценка хода осуществления реформ.

Эффективность такой оценки зависит от выбора критериев (показателей), которые в своей совокупности могут наиболее полно и всесторонне характеризовать стратегический смысл реформ» [43, с. 3].

По мнению автора данной работы, бесспорен тот факт, что без учета перспектив и особенностей глобального развития невозможно осуществить успешный выбор российской модели общественного развития. Поиск и внедрение новых общественных, ресурсосберегающих технологий, новой модели общественного развития особенно актуален для россиян.

Социолог Чарли Перроу описывает технологию как средство преобразования сырья - будь то люди, информация или физические материалы - в искомые продукты и услуги [49, р. 28].

Люис Дейвис определяет технологию как сочетание квалификационных навыков, оборудования, инфраструктуры, инструментов и соответствующих технических знаний, необходимых для осуществления желаемых преобразований в материалах, информации или людях [51, р. 180].

Мы делаем вывод, что *технология - это любое средство преобразования исходных материалов, будь то люди, информация или физические материалы - для получения желаемых продуктов или услуг.*

Следует различать производственные, информационные и общественные технологии. Общественные технологии - это процесс или процессы преобразования человека и общества. Инструментом или инструментарием в общественной технологии является политический режим или политическая система.

Общественную технологию можно определить как средство для получения желаемых результатов, продукции и услуг в человеческом обществе.

По нашему мнению, общественные технологии можно характеризовать по способу освоения или приобретения (получения) ресурсов. Право вла-

дения природными или, как их принято называть, земельными ресурсами достигается различными способами.

На ранних стадиях развития человечества овладение территориями и находящимся на них ресурсами носило характер естественного освоения. *Право владения ресурсами* наступало для древних племен и народов в результате естественного освоения. Такие *общественные технологии* можно называть *естественными*. Но уже тогда люди нередко, израсходовав собственные запасы, шли на захват территорий ближних и дальних племен. Права на ресурсы, возникающие в результате захвата, можно рассматривать как *право захватчика*.

Помимо захвата и естественного освоения территорий и ресурсов происходит естественное слияние племен, вживание пришельцев в среду аборигенов, и добровольная передача или продажа права на владение и использование территорий и природных ресурсов. В таком случае следует говорить об *естественно - договорных общественных технологиях*.

В случае с естественными и естественно - договорными общественными технологиями, право на природные ресурсы следует рассматривать как *первичное обобщественное право собственности*. Это право общины, рода, племени или целого народа, которое можно выразить как: «*Владеем по праву рождения*».

В случаях с захватнической общественной технологией следует говорить о возникновении условно-первичного обобщественного права собственности, суть которого: «*Владеем по праву силы*».

На практике «переходный период» и соответствующая ему реформа сводятся, в конечном счете, к реформе системы управления народным хозяйством.

По нашему мнению, проблема эффективного управления народным хозяйством территории неразрешима в условиях применения традиционных для России технологий управления социально-экономическими процессами.

Происходящие в России реформы являются колоссальным социально

- экономическим процессом. Реформы по своей сути есть изменение или процесс изменений, которые происходят в стране. Осуществление реформ можно обозначить как управление изменениями. В мировой практике управление изменениями получило название "управление проектами" [29, с. 276].

Реформа системы управления - это целостная связь изменений, единство и борьба количественных и качественных, прерывных и непрерывных, прогрессивных и регрессивных изменений, а не какой-то один из перечисленных моментов. Именно такой подход может дать правильное определение реформы системы управления как системы целостного процесса [38, с. 103].

Современное состояние реформ в России породило проблему частого несоответствия форм, методов, практических способов перехода к рыночной экономике, тем общественно - полезным целям, во имя которых был начат этот переход. Эта проблема выглядит как противоречие между новыми формами общественных отношений и старыми, порой силовыми способами и методами управления этими отношениями.

Подводя итог сказанному, определим *переходный период как реформу системы управления народным хозяйством на основе выбора адекватной целям общественного развития экономической модели, являющейся структурной составляющей этого развития, и общественных технологий, являющихся средством преобразования и достижения поставленных целей.*

1.2. Содержание и предмет эффективного управления социально-экономическими процессами на территории.

Новые технологии в управлении.

Эффективность общественного производства, функционирования народного хозяйства, отрасли, региона и т.д. является часто встречающимся в научно-исследовательской работе и хозяйственной практике понятием.

Одной из главных особенностей современного управления СЭП на большинстве территорий является ограниченность природных, материальных, финансовых и иных видов ресурсов.

Для решения проблемы эффективного управления социально-экономическими процессами на территории необходимо решить, кто, какая власть, какая менеджерская команда будет контролировать и распоряжаться, а точнее управлять имеющимися на территории ресурсами: природными, энергетическими, производственными, экономическими, финансовыми и др. Необходимо решить проблему эффективного (успешного) развития территорий, сочетающегося с разумным управлением, направленным на удовлетворение нормальных человеческих потребностей.

Важно учитывать как *единство*, так и *разность целей людей, живущих на одной территории*. Идеальный вариант, когда достигается единство целей разных социальных групп, власти и населения. На практике происходит движение интересов в разных направлениях. Необходимо достижение компромисса в определении и согласовании целей между субъектами и объектами территориального управления.

Для того, чтобы управление было успешным деятельность субъектов управления должна быть результативной и эффективной. По словам популярного исследователя Питера Друкера, результативность является следствием того, что «делаются нужные, правильные вещи» (doing the right things). А эффективность является следствием того, что «правильно создаются эти самые вещи» (doing things right) [52, p. 19].

В основе эффективного управления социально-экономическими процессами должны лежать не только и не столько политические интересы тех или иных социальных групп, сколько опора на знание объективных экономических законов, рациональное применение экономических механизмов.

Социально-экономический процесс - это такой процесс, который сочетает в себе как производственные, так и общественные технологии. Производственные технологии связаны с производством и воспроизводством товаров и услуг. Общественные связаны с производством и воспроизводством самого человека и общества.

Управление социально-экономическими процессами - это такая дея-

тельность, которая включает в себя совокупность последовательных действий для достижения определенного результата в хозяйственной деятельности.

Социально-экономические процессы могут подразделяться: *по масштабам, характеру или состоянию развития, времени, виду, способу влияния и воздействия.*

Экономическое понятие эффективности достаточно широко исследовано и описано в научной литературе. Это понятие многогранно и употребляется при рассмотрении эффективности производства в различных отраслях народного хозяйства, сферы услуг, социальной сферы.

Эффективность - это социально-экономическая категория, выражающая производственные отношения по поводу всемерной экономии потребляемого (живого и овеществленного) и авансированного труда, характеризующая связи и соотношения между результатами и затратами, подлежащие планомерному управлению в процессе общественного производства на всех его уровнях в целях наиболее полного удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей людей [36, с. 70].

Исследование эффективности общественного производства многоаспектно. Ряд исследователей используют применяемые в планировании и статистике обобщающие показатели: валовая продукция промышленности, производительность труда, фондоотдача, фондовооруженность [17, с. 89].

Многие авторы считают, что «региональная эффективность должна носить не только экономический, но и социальный характер. От эффективности функционирования отраслей материального производства зависит величина отчислений на социальные нужды, а значит, и уровень развития производственной сферы, т.е. степень удовлетворения потребностей населения» [48, с. 42].

Общую народнохозяйственную эффективность развития районного комплекса оценивают отношением годового физического объема национального дохода к полным затратам общественного труда [41, с. 381]; прямыми затратами ресурсов в регионе, «затратами обратной связи», «задельными» за-

тратами в специфические региональные отрасли или производства [28, с. 180-181].

В практику экономических расчетов введен показатель валового национального продукта (ВНП) в дополнение к системе сводных народнохозяйственных показателей (национальный доход, общественный продукт и др.), исчисляемых в соответствии с теорией расширенного воспроизводства. [48, с. 44].

Эффективность представляет собой оценку результативности плановых и управленческих решений, а также их реализации с целью удовлетворения потребностей общества [9, с. 11].

Понятие эффективности превратилось в общенаучное понятие, охватывающее «универсальную характеристику человеческой деятельности» [44, с. 63].

Понятие эффективности как меры соотношения затрат и результатов деятельности принято большинством исследователей и является традиционным [34, с. 78].

Категория эффективности управления является обособленным понятием в общенаучной категории эффективности.

В узком смысле эффективность управления оценивается по затратам живого и овеществленного труда на то или иное управленческое мероприятие и по изменению показателей (характеристики) системы управления [32, с. 207].

Эффективность управления в широком аспекте означает сопоставление затрат на управление с показателями деятельности производственной системы в целом [32, с. 208].

По мнению В.М. Самкова, оценку эффективности управления необходимо начинать с анализа издержек на управленческую деятельность, которые можно классифицировать по элементам затрат [38, с. 189].

Интегрированным выражением эффективности управления, в конечном счете, являются социально-экономические результаты общественного

производства и научно-технического прогресса [27, с. 3].

Термин «эффективное управление» рассматривается нами в несколько новом аспекте, чем «экономическая эффективность». Если прежде понятие «эффективность управления» рассматривалось, в основном, в контексте «эффективности производства», то в нашем случае *эффективное управление* рассматривается как деятельность, направленная на достижение *успешной реализации целей организации*. В основу нашего понимания заложено отношение к управленческой деятельности, в центре которой субъект управления (менеджер или управляющая организация), и которая направлена на эффективное достижение поставленных целей и задач организации.

Логическую цепь понятий для рассматриваемой нами проблемы можно выстроить следующим образом: эффективность - экономическая эффективность - эффективность управления - эффективное управление. Эффективность управления рассматривается как некий результат управленческой деятельности.

В общем виде «эффективность управления» рассматривается как система мер, показателей, критериев и оценок, показывающих результат управленческой деятельности, то есть то, что свершилось по истечении какого-то определенного времени.

Говоря об «эффективности управления», мы подразумеваем, управление как целенаправленный процесс, показателем результативности которого является достижение либо не достижение целей организации. В нашем контексте под эффективным понимается такое управление, которое направлено на успех, и в данном случае «эффективное управление» и «успешное управление» являются синонимами.

С нашей точки зрения, в понятие «эффективное управление» должны вкладываться как общественно полезные цели и задачи общественного развития, производства и воспроизводства, так и личностные (человеческие и профессиональные) качества менеджеров, т.е. качество менеджмента как системы управления.

1.3. Уровни территориального управления: их взаимосвязь и значение в развитии территории

Под территорией в экономической науке и практике принято понимать определенную часть земли, включая сушу, воду, недра и воздушное пространство. Каждая территория характеризуется единством ряда признаков: политико-административных, экономических, природно-географических и др.

Наличие этих признаков, характер их сочетания на данной части земной поверхности определяют содержание и специфику управления народным хозяйством, которое складывается на каждой отдельной территории [42, с. 6].

Управление экономикой - народным хозяйством на территории представляет из себя многоуровневую, многофункциональную систему, которая, в свою очередь, разбивается на подсистемы. Каждая из подсистем соответствует тому или иному уровню хозяйственного управления. На территориальных уровнях управления присутствуют вертикальные и горизонтальные связи.

С переходом к рыночным отношениям и получением территориями относительной самостоятельности в управлении хозяйством детальное рассмотрение уровней территориального управления имеет важное значение.

В. М. Самков выделяет несколько уровней территориального управления. Низовым уровнем являются сами предприятия. Вторым уровнем территориального управления является муниципальное образование. Следующим этажом территориального управления постепенно становятся управленческие округа (В Свердловской области). Четвертым уровнем территориального управления является уровень субъекта федерации. Все большее значение приобретает территориальное управление на уровне региона, в частности - Уральского. Наконец, самым высоким этажом территориального управления является федеральный уровень. Коренным вопросом всей политики, экономической и социальной жизни является, с одной стороны, четкое разграничение функций, прав, ответственности, полномочий между всеми этапами территориального управления, субъектами управления, с другой - установление тесных взаимосвязей между ними в интересах граждан [37, с. 91-93].

На наш взгляд, следует добавить один или два уровня управления внизу - это сам человек и семья или домохозяйство и несколько надфедеральных уровней управления.

При анализе или рассмотрении того или иного уровня управления необходимо учитывать влияние низовых и более высоких уровней управления потому, что все они находятся в той или иной степени взаимной связи. Каждому из хозяйственных уровней соответствует свой уровень управления.

1.4. Проблема состояния кадрового потенциала в обеспечении эффективного территориального управления. Характеристика эффективного менеджера.

В рассматриваемый нами период перехода к рыночным отношениям эта проблема становится особенно актуальной ввиду того, что для работы в новых экономических условиях требуется большое количество иных, чем ранее, в профессиональном и качественном плане специалистов.

Управленцы, менеджеры территориальных экономических систем должны знать о большом количестве взаимосвязанных частных и общих явлений. От их умения и профессионализма зависит эффективность управления социально-экономическими процессами на территории.

Современные задачи и условия развития экономики объективно требуют смены поколений кадров управления. Формирование нового поколения руководителей предполагает не только и не столько изменение свойств личности, сколько перестройку методов и стиля работы.

В изменении стиля и методов работы следует различать два аспекта. С одной стороны, руководитель должен обеспечить главное - экономический и социальный рост управляемого объекта. С другой стороны, он должен поднимать качество и эффективность своего собственного труда. Отсюда меняется направленность и содержание его работы [38., с. 190].

По мнению исследователей, «критическая масса» руководителей - специалистов по экономике и управлению, способных преобразовать облик

наших предприятий и организаций сообразно новым требованиям, должна составить не менее 20% от их общего числа в народном хозяйстве.

Сформировать такой корпус управленцев нового типа - задача исключительно сложная. Многое зависит от целенаправленной деятельности по подготовке и переподготовке кадров, по изучению и распространению передового опыта управления, по применению достижений управленческой науки на практике [13, с. 5].

Наиболее характерными для современного российского менеджмента в теоретическом и в практическом плане являются две новые тенденции.

Во-первых, это интернационализация менеджмента, коллективное осмысление новых реальностей, порождаемых углублением международного разделения труда, возрастанием конкуренции и взаимозависимости в мировой экономике.

Во-вторых, особенность последних лет - все большее обращение к здравому смыслу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецептам, которые доступны для понимания и использования теми, кто несет нелегкое бремя управления или кто встает на этот путь.

Современный менеджер для того, чтобы эффективно управлять в условиях любых хозяйствующих субъектов и организаций, должен многое знать и уметь.

Известны выражения Архимеда и В. Ульянова (Ленина) о том, что один при наличии точки опоры, другой, имея организацию революционеров, смогут перевернуть мир.

Если перефразировать эти выражения о необходимости иметь точку опоры для того, чтобы перевернуть мир, то у современных и, в первую очередь, российских менеджеров другая задача: *решить, как «поставить на ноги» этот перевернутый мир и эффективно, успешно управлять им.* Современные менеджеры должны кардинально изменить систему управления экономикой и обществом.

1.5. Проблема становления прав собственности и управления собственностью в контексте правового государства. Эффективность управления собственностью

Россия переживает очень важный этап в своей истории - переход от тоталитарного к правовому государству. Для нас важно рассмотреть историческую эволюцию государственно-правовых явлений и процессов с точки зрения их влияния на отношения собственности.

Исторически идея правового государства соединила концепцию неотчуждаемых естественных прав человека с концепцией государства - «ночного сторожа» этих прав. Последняя стала основой государственной политики на весь период эпохи свободной конкуренции.

Античные представления о праве и законе вытекают из религиозно-мифологического правопонимания. Право возникает как сила, способная упорядочить человеческие отношения путем исключения из них, насколько это возможно в принципе, индивидуального произвола.

Доминантой античного понимания являлось противопоставление закона как упорядоченности беззаконию, беспорядку и анархии. Принцип правления законов, а не людей в окончательном виде был сформулирован Аристотелем.

Аристотель, рассуждая о видах государственного устройства, распределял их так: «три вида правильные - царская власть, аристократия, полиция - и три отклоняющиеся от них - тирания - от царской власти, олигархия от аристократии, демократия - от полиции.» Право с момента его появления было призвано не усилить власть сильного, а ограничить ее. Право - это политическая справедливость, считал Аристотель [2, с. 468].

Древний мыслитель особо рассматривал возникновение прав собственности и замечал, что «люди ведут такой образ жизни, какой заставляет вести нужда. ... По-видимому, сама природа дарует по достижении полного развития такую же собственность, какую даёт им сразу при их возникновении» [2, с. 389].

В другом ряду прав собственности философ отмечал права, возникающие в результате искусства приобретения собственности. Войну он тоже считал таким искусством, а права собственности, возникающие в результате этого искусства, естественными. В его понимании «военное искусство можно рассматривать до известной степени как естественное средство для приобретения собственности, ведь искусство охоты есть часть военного искусства: охотиться должно как на диких зверей, так и на тех людей, которые, будучи от природы предназначенными к подчинению, не желают подчиняться; такая война по природе своей справедлива» [2, с. 389].

По мнению исследователей, уже в Древнем мире сложились черты двух тяготеющих к идеальному типу форм собственности. В странах с азиатским способом производства доминировала государственная собственность на землю, воду и рабов, в античном мире - частная собственность на средства производства.

В период средних веков феодальная земельная собственность носила еще более условный характер. Земля, крестьяне, замки, поместья и др. ценности передавались вассалу во владение лишь при условии несения им службы сюзерену.

Серии «коммунальных революций» XII-XIII вв., избавивших города от сеньориальной зависимости, создают условия для формирования частной собственности как основы городского хозяйства.

Сложившись в эпоху кризиса феодального способа производства, данный тип отношений собственности приобрел доминирующее значение с переходом к первоначальному накоплению капитала в Новое время [4, с. 20].

На основании рассмотренных нами различных исторических примеров приобретения прав собственности можно сделать вывод, что права собственности эволюционно можно разделить на две категории.

1-ая категория прав - Это права, возникающие от рождения.

2-ая категория прав - Это права приобретенные.

На отрицании права частной собственности строится коммунистиче-

ская идеология и вытекающая из неё коммунистическая, или командная, экономика. Составной частью теории «командной экономики» является концепция «правлящей элиты». Ее сторонники доказывали, что частная собственность на средства производства в социалистических странах отменена лишь «абстрактно-юридически», что в СССР и других социалистических странах существует «элитарная» собственность на средства производства и «сверхчастная» форма присвоения [32, с. 234].

В административно-командной системе вся общественная собственность именовалась государственной или общенародной. На наш взгляд, следует разделять понятия «общенародная» и «государственная» собственность. Под общенародной следует понимать собственность, принадлежащую всему народу, включая все общественные ресурсы. Под государственной правильнее было бы понимать ту часть собственности, которая принадлежит государству в виде его полномочных органов.

Исследователи отмечают, что многие вопросы совершенствования системы управления собственностью не имеют достаточной теоретической и методологической проработки. Неопределенность отношений собственности на имущество, приобретенное в ходе приватизации, возникло в силу того, что приватизация в основном была проведена не в рамках закона, а в соответствии с Указами Президента РФ и ведомственными нормативными документами Госкомимущества. Это привело к тому, что единственным гарантом большей части прав собственности выступает наличие власти у конкретных руководителей, что, в свою очередь, ведет к отсутствию стабильности в сфере экономических отношений, к усилению влияния политической ситуации на состояние экономики [8, с. 4-5].

Следует обратить внимание на то, что проблема эффективности процессов управления или эффективного управления объектами собственности неразрывно связана с проблемой эффективного собственника, которая, в конечном итоге, сводится к проблеме эффективных управляющих.

Учеными замечено, что основу преобразования отношений собствен-

ности в период приватизации составляла идеология формирования модели рыночной экономики с минимальными элементами государственного регулирования. В практической деятельности ставилась задача формирования эффективного собственника, способного обеспечить функционирование и развитие предприятий.

Считалось, что негосударственные коммерческие организации и иностранные инвесторы смогут стать эффективными собственниками бывших государственных предприятий. Но этого не произошло. Деятельность новых собственников направлена не на развитие производства, а на получение наибольших денежных средств за короткий срок. В экономике не было создано условий для формирования эффективных собственников бывших государственных предприятий [39, с. 62-63].

Е. Гайдар характеризует прошедшую приватизацию как «номенклатурную». Коммунистическая олигархия сама стала могильщиком своего строя, впрочем, могильщиком расчетливым и корыстным, надеющимся обогатиться на собственных похоронах, точнее превратить похороны своего строя в свое освобождение от него и рождение нового, тоже номенклатурного строя [14, с. 109].

Экспроприация частной собственности - государственно-бюрократическая собственность - частно-бюрократическая. Вот формула развития социалистического общества от рождения до гибели [14, с. 116].

Нынешнее состояние отношений собственности в России - это в основном результат одномоментного снятия тотального государственного контроля за всеми сторонами государственной жизни после августа 1991 г.

Принципиальным моментом прошедшей приватизации является депрессивная структура собственности, т.е. отсутствие у собственника желания или возможностей реально менять положение дел на предприятии, проводить решительную реорганизацию и модернизацию [35, с. 182].

По "Закону о приватизации", принятому Верховным Советом РСФСР 3 июля 1991 г., предполагалось всех граждан наделить именными приватиза-

ционными счетами, на которые должны были начисляться приватизационные вклады, эквивалентные доли гражданина в приватизируемой собственности [16, ст. 11].

Однако в последующем приватизационные вклады заменили приватизационными чеками. Публично высказанная идея наделения всех равными правами собственности и равными стартовыми возможностями не была реализована.

Приватизация в России объявлялась как своего рода общенациональный дележ всей совокупной государственной собственности, только не в натуральном, а в денежном эквиваленте. Думается, что первоначально заявленный путь приватизации был бы более успешным для россиян. Граждане могли получить реальные права владения и распоряжения собственностью, равные стартовые возможности. Такой путь приватизации позволил бы выявить наиболее эффективных владельцев и управляющих предприятиями.

В ежегодном (2001 г.) послании Федеральному Собранию Президент РФ высказал свою позицию по отношению к итогам приватизации. Он против передела собственности. В.В. Путин считает, что исходя из реалий, необходимо обеспечить эффективную эксплуатацию ресурсов и должное поступление в государственную казну средств [33, с. 10].

Академик РАН Д. С. Львов существующее положение назвал «драмой собственности». Реальная заработная плата за годы реформ уменьшилась в 2,5 раза. Доля заработной платы в ВВП развитых стран на уровне 70%, а в России в 1998 г. она составляла всего лишь 30%. (Надо полагать, ситуация не изменилась.)

Решение проблемы заключается в равном доступе населения к ресурсам и выплате обществу достойной ренты собственниками ресурсов. Бизнес обязан выплачивать ренту в полном объеме [20].

Мы делаем вывод, что приватизацию следовало бы проводить в следующем порядке:

1-ый этап. Обобществление всей совокупной собственности на при-

родные ресурсы, т.е. на землю и производственные ресурсы, т.е. на капитал.

2-ой этап. Определение и распределение на частные паи той части совокупной собственности, которая подлежит безвозмездной передаче.

3-ий этап. Безвозмездная передача прав на производственные ресурсы с учетом дифференциации по возрастному, профессиональному, временному (стаж работы) и другим признакам.

4-ый этап. Обеспечение первичного права собственности на естественные и производственные ресурсы, т.е. на землю и капитал и определение объектов, подлежащих приватизации в форме частной собственности общественного пользования.

5-ый этап. Обеспечение законодательно закрепленного *первичного права частной собственности*, передаваемой безвозмездно.

6-ой этап. Продажа части обобщественной собственности, или обеспечение *вторичного права частной собственности*.

2. ОПЫТ, НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ И ЖКХ

2.1. Российский опыт реформирования и оценка эффективности управления социально-экономическими процессами

Реформы, проводившиеся в рамках прежних базисных отношений (в советский период), оказались не столь успешными, как хотелось бы. Экономические процессы, выразившиеся, прежде всего, в падении темпов развития до уровня простого воспроизводства (около 2% годовых), «проедание» сырьевых ресурсов вынудили руководство страны изменить экономическую политику [23, с. 165].

К середине 1987 г. была разработана и принята программа коренной перестройки управления экономикой. Она предусматривала и ее социальную переориентацию, и структурные преобразования, и реформу ценообразования, и перестройку финансово-кредитной системы при общей направленности

к регулируемой рыночной экономике.

После августа 1991 года был выбран монетаристский путь реформы в шоковом варианте. Он основан на попытке достижения рыночного равновесия посредством одnorазового размораживания цен, сокращения дефицита бюджета и удорожания кредита. Предполагалось, что быстрый переход к свободным рыночным отношениям автоматически создаст стимулы для структурной перестройки и преодоления кризиса.

Избранный правительством путь на практике оказал негативное влияние на народное хозяйство, усугубил кризис, умножил невзгоды широких слоев населения.

Одной из причин провала реформы следует, по-видимому, считать попытку наложить монетаристский подход к оздоровлению экономики на совершенно чуждую ему систему - государственную централизованную экономику [23, с. 166].

Анализ российского варианта перехода к рыночной модели хозяйствования, осуществляемого со второй половины 80-х годов по настоящее время, показывает, что реформа теоретически не проработана, осуществляется некомплексно, не учитывает отечественный и зарубежный опыт подобных преобразований.

На наш взгляд, неуспех всех без исключения экономических реформ заключается в незнании, отрицании, игнорировании или неправильном применении объективных экономических законов. Одним из таких законов является *закон стоимости*.

Одна из проблем, которая вытекает из-за недооценки закона стоимости - это валовой показатель для измерения эффективности общественного производства. В советский период измерение объемов выпускаемой продукции происходило в основном в количественных, валовых единицах. Но если

при этом не учитывать реальные экономические издержки, то можно получить отрицательный экономический эффект.

Ученый-экономист Д. Валовой заметил, что еще в восьмом томе Большой Советской Энциклопедии, вышедшем в свет в 1927 году, говорится, что исчисление валовой продукции совокупности хозяйственных единиц путем простого суммирования валовой продукции отдельных хозяйств приводит к повторному счету. Продукция одних хозяйств, будучи однажды учтена, может вновь попасть в учет продукции других хозяйств, куда она поступает в порядке дальнейшей обработки.

Особо существенно сказывалось влияние вала в капитальном строительстве. Экономическая мысль у строителей работала не в направлении удешевления стоимости строительства, а на то, как бы обосновать включение в сметы более дорогих конструкций и материалов. Вал действует, так сказать, в обратном направлении. Выгодно снимать «сливки», то есть все начинать и ничего не кончать. Вал - самая безнадежная и вредная основа для планирования, ибо, чем дороже строительство, тем лучше выглядят показатели по производительности труда и использованию средств на зарплату [10, с. 25-26].

По нашему мнению, последствия вала сказывались *и продолжают сказываться* в коммунальном хозяйстве. Во многих регионах сложилось напряженное положение с водо- и теплоснабжением. Реализацией их занимаются соответствующие коммунальные службы по принципу: чем больше реализация, тем лучше. У нас не было счетчиков потребления воды и тепла. А если бы они и были, то поставщики в них не заинтересованы. Если всерьез экономить воду и теплоэнергию, то *главным показателем должен быть* не рост реализации, а *относительное снижение издержек на их производство* и поставку без обоснованных жалоб потребителей.

В советский период преобладал нормативно-затратный метод финансирования ЖКХ. Монополия государства и муниципалитетов - практически единственных наймодателей жилья, отсутствие конкуренции государственным и муниципальным предприятиям ЖКХ обусловили бесконтрольное уве-

личение затрат на жилищно-коммунальные услуги при снижении объема, качества и надежности их предоставления [45, с. 33].

По нашему мнению, измерение выпуска продукции в валовом исчислении породило негативную глобальную проблему советской экономики - *затратный механизм хозяйствования*. Его суть заключается в том, что, чем выше объем в рублях выпускаемой продукции, тем выше оценивается работа, и тем выше получаемая заработная плата. Этот механизм игнорирует объективные экономические законы, и прежде всего, закон стоимости.

Отрицание объективных экономических законов, закона стоимости, в частности, и вытекающее отсюда создание затратного механизма в экономике, наложенное на монетаризм, породило те негативные процессы, которые мы наблюдаем в российской экономике.

По мнению автора данной работы, кризис, в котором находится российская экономика, является результатом необъективного отношения к нормальной логике экономического развития, возникшего как следствие пренебрежительного отношения к экономической науке.

По мнению В. Лазарева, экономическая ситуация в России большинством аналитиков рассматривается как кризисная, хотя некоторые из них это состояние определяют как депрессивное, имеющее элементы стабилизации. Такую оценку давать преждевременно, поскольку анализ экономических показателей в их динамике свидетельствует о продолжающемся спаде производства в целом ряде базовых отраслей [19, с. 3].

2.2. Зарубежный опыт территориального управления и управления коммунальными службами.

Политика подготовки управленческих кадров

За рубежом, и прежде всего в Европе, понятие территориального управления, включая в себя государственное, централизованное управление, неразрывно связано с понятиями городского и местного самоуправления.

Самоуправляющимися территориальными общностями являются

публично-правовые корпорации, которые осуществляют властные полномочия на определенной территории. Самоуправляющиеся территориальные общности характеризуются наличием жителей, территории и властных полномочий [50, S. 22 ff].

Наш соотечественник Л. А. Велихов писал, что термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения. Наиболее полное и широкое толкование названному термину дается еще с XVII столетия в Англии, откуда он и был заимствован в 50-х годах прошлого века Германией и в 60-х годах Россией. К наиболее распространенным в европейской литературе принадлежит определение германского ученого Г. Еллинека: «Самоуправление - это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, - управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц». В дореволюционных земских кругах большим распространением пользовалось следующее определение: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и населением» [11, с. 235].

В качестве современной иллюстрации приведем структуру государственного строя ФРГ.

Государственный строй Германии определяют четыре принципа: демократического, федеративного, правового и социального государства.

Принцип демократического государства делает возможным выражение воли граждан. Каждый гражданин имеет право избирать депутатов в советы общин, ландтаги (парламенты федеральных земель) и Немецкий Бундестаг (федеральный парламент). Совершеннолетние граждане обладают правом избирать и быть избранными, но обязанности участвовать в выборах не суще-

ствует. Депутаты ландтага избирают главу правительства федеральных земель, депутаты Немецкого Бундестага - главу федерального правительства - Федерального канцлера. Каждый глава правительства подотчетен избравшему его парламенту.

Принцип *правового* государства означает, что все действия государства подчинены закону. Одновременно он позволяет гражданам осуществлять контроль над действиями государства.

Принцип *социального* государства обязывает защищать социальную справедливость [46, с. 28].

Опыт Германии в разделении полномочий между различными уровнями власти весьма показателен и может быть адаптирован в России.

Основные принципы и характер управления коммунальными службами мы рассмотрим на примере Франции. Главным принципом в этом управлении является принцип разграничения полномочий между государственными органами и частными лицами и организациями, в основе которого лежит выбор между государственным или частным управлением коммунальными службами.

К органам территориального управления во Франции относятся власти коммун и департаменты региона, им соответствуют общественные службы административного характера, представляющие коммуну и государство. В составе администраций коммун имеются общественные службы промышленного и общественного характера.

Коммунальные службы находятся в области правосубъектных отношений коммун и подконтрольны общественным службам промышленного характера. Администрациям коммун дано право выбирать способы управления коммунальными службами.

Возможные способы управления коммунальными службами подразделяются на способы прямого и делегированного управления.

Способы прямого управления: управление без правосубъектности юридического лица и без финансовой автономии; управление, характери-

зующееся финансовой автономией; управление, характеризующееся финансовой автономией и правосубъектностью юридического лица.

Способы делегированного управления: соучастное управление; контракт на предоставление услуг; сдача в аренду; концессия [26].

Отличительной особенностью органов муниципального и государственного управления в Европейском Союзе является то, что и эти органы, и само государство рассматриваются как некие организации по оказанию услуг населению. Там власть работает как некая наёмная служба, которая работает на потребителя в режиме доверительного управления.

В странах Западной Европы и Северной Америки уделяется большое внимание со стороны правительств эффективной подготовке государственных служащих. Целенаправленная политика властей в решении этих вопросов является важной составляющей национальных программ.

Обучение и повышение квалификации государственных служащих иногда считают панацеей от всех "болезней" государственного сектора. На эффективность обучения существенное влияние оказывают 5 факторов:

1. *Национальная политика в области образования и возможности самих учебных заведений.* Национальная политика в области образования, направленная на оказание содействия учебным заведениям, является необходимым условием для эффективного функционирования сферы образования.

2. *Система образования.* Система подготовки специалистов государственного сектора может базироваться только на государственной системе образования.

3. *Наличие квалифицированных преподавателей.* Некоторые страны третьего мира страдают от дефицита преподавательских кадров. В этих условиях обостряется конкурентная борьба за квалифицированные преподавательские кадры, а их текучесть или дефицит делают обучение менее эффективным.

4. *Кадровая политика.* Система подготовки может оказаться неэффективной, т.к. правительство может не поддерживать эту деятельность.

5. *Культура администрирования.* Чтобы подготовка служащих государственного управления была эффективной, она должна поддерживаться самой культурой администрирования, которая в свою очередь, должна быть направлена на нужды различных групп населения [26].

2.3. Дореформенный опыт управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Качество жилья, его количество, уровень комфортности, обеспеченность населения жильем является, пожалуй, одной из основных характеристик развития городов и поселков, сел и деревень, всей территории.

То, как та или иная власть решает жилищные проблемы населения на вверенной ей территории, показывает, насколько эффективно занимается она управлением муниципальным хозяйством.

Для нас важно знать и использовать имеющийся отечественный организационный и управленческий опыт. Практически бесценными в этом отношении являются работы Л.А. Велихова.

Он определил структуру муниципальных коммунальных отделов. Согласно ей во главе горкоммунотдела стоит заведующий, который назначается президиумом горсовета с ведома вышестоящего органа коммунального хозяйства и с предоставлением последнему права отвода.

В ведении горкоммунотдела находятся следующие отрасли городского хозяйства: а) жилищное хозяйство, б) предприятия общественного пользования, а также подсобные и иные предприятия, находящиеся в распоряжении горсоветов, в) городское строительство, г) городское благоустройство, д) городские земли и леса, е) городские пути сообщения, ж) городской транспорт, з) противопожарная охрана города, и) городские коммунальные финансы.

По постановлению горсовета горкоммунотдел может самостоятельно распоряжаться всеми коммунальными доходами в пределах утвержденных горсоветом годовых и специальных смет, а равно существующими городскими специальными капиталами и фондами коммунального назначения [11, с. 335].

По нашему мнению, предложенная форма организации коммунальных отделов при незначительных корректировках может быть использована в современной практике управления коммунальным хозяйством. Понятие «коммунальное хозяйство» в рассматриваемом контексте сопоставимо с «городским хозяйством».

В шестидесятые - семидесятые годы советского периода нашей экономики большое внимание уделялось разработке принципов хозяйственного расчета в жилищно-эксплуатационных организациях, предпринимались попытки внедрения этих принципов на практике.

Организация хозяйственной деятельности и управление жилищным хозяйством должны были строиться на принципах демократического централизма.

В августе 1967 г. Советом Министров СССР было принято постановление «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства». В числе основных мероприятий выдвинуты требования по переводу всех жилищно-эксплуатационных организаций на хозяйственный расчет с покрытием расходов по содержанию жилищного фонда (кроме затрат на капитальный ремонт) собственными доходами.

Управление государственным жилищным фондом и ответственность за его сохранность возлагалась на местные Советы (городские, районные и поселковые) и государственные учреждения и организации в отношении домов, находящихся в их ведении.

ЦК КПСС и Советом Министров СССР в 1957 г. было принято постановление о жилищном строительстве в СССР. В нем было определено, что, начиная с 1958 г., обязанности заказчика по жилищному, культурно-бытовому и коммунальному строительству в городах, выполняемому подрядным способом, должны возлагаться на исполкомы городских Советов депутатов трудящихся. Советам Министров союзных республик предоставлено право рассматривать и решать вопросы о передаче ведомственного жилищного фонда в распоряжение местных Советов.

Предполагалось, что передача жилищного фонда в ведение местных Советов даст большой народнохозяйственный эффект, поскольку можно создавать крупные жилищные организации. Однако, укрупнение жилищных организаций у ведомств практически не произошло [7, с. 7].

Еще в первые годы Советской власти при разработке принципов построения платы за проживание в государственных жилых зданиях было установлено, что она должна обеспечивать сохранение существующего жилищного фонда, следовательно, приближаться к размерам, необходимым для самокупаемости жилищного хозяйства.

В 1967 г. было принято постановление о дополнительных мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, предусматривающее пути укрепления базы доходов жилищно-эксплуатационных организаций. С 1968 г. был повышен размер отчислений от арендной платы на эксплуатационные нужды до 80%; установлено, что расходы жилищно-эксплуатационных организаций по техническому обслуживанию сетей и устройств, находящихся внутри здания, возмещаются им предприятиями, получающими доходы от эксплуатации этих сетей и устройств; предложено в обязательном порядке и полностью взимать сборы с арендаторов нежилых помещений на покрытие эксплуатационных расходов.

Экономисты придерживались взгляда, согласно которому в условиях, когда самокупаемость государственного жилищного фонда продолжает осуществляться в узкой сфере эксплуатационной деятельности при значительной дотации на капитальный ремонт и без начисления амортизации на полное восстановление, приобретают особое значение вопросы режима экономики [7, с. 17].

Фактически в рассматриваемый период жилищно-коммунальное хозяйство городов и посёлков финансировалось по так называемому остаточному принципу. Средства на содержание и эксплуатацию жилищного фонда отпускались в виде средств, оставшихся от финансирования производственной сферы и капитального строительства. Идеология этого остаточного

принципа сохранилась и в наши дни.

По заключению исследователей, анализ системы городского жилищного хозяйства накануне реформы позволил сделать следующие выводы:

1. Уровень жилищного обслуживания накануне реформы упал до своего минимального предела.
2. В основе снижения уровня жилищного обслуживания лежало расхождение нормативных и фактических экономических пропорций.
3. Действовавший в отрасли финансовый механизм являлся следствием устройства системы управления жилищным обслуживанием как отрасли государственного хозяйства, в котором нижние производственные звенья не имеют юридической и хозяйственной самостоятельности.
4. Сутью реформы системы жилищного обслуживания должно стать обособление нижних производственных звеньев как самостоятельных экономических субъектов. Основой их взаимоотношений с бюджетом должен быть договор, в котором определены взаимные права и ответственность по использованию бюджетных средств и обеспечению положенного стандарта жилищного обслуживания [6, с. 31].

Обзор мероприятий советского периода в системе жилищно-коммунального хозяйства, направленных на установление хозрасчетных отношений и самоокупаемости, показывает, что, проблема так и не была решена.

2.4. Проблема соотношения государственного и местного управления

Решение вопросов, связанных с проблемой соотношения государственного и местного самоуправления, в настоящее время занимает одно из центральных мест в поиске путей и методов эффективного управления социально-экономическими процессами на территории.

Анализ показывает, что «одной из серьезных проблем местного управления является оставшееся в наследство от централизованной системы

господство распорядительного метода управления экономикой, практически полное отсутствие навыков и опыта в использовании других (экономических) методов управления. Итогом господства распорядительного метода зачастую становится замена диктата министерств диктатом местных властей. Как ни парадоксально, именно на местном уровне наиболее отчётливо проявляется отсутствие прямой зависимости между эффективностью, прибылью хозяйствования и благосостоянием населения территорий “дислокации” хозяйствующего субъекта. Эта связь и сегодня насильственно рвётся, заменяясь перераспределением на высшем уровне при минимальном участии в этом процессе местных властных структур» [43, с. 320].

Разделение территориального управления на государственное и местное носят достаточно условный характер. Еще Аристотель писал, что «всякое государство представляет собой своего рода общение, всякое же общение организуется ради какого-либо блага, все общения стремятся к тому или иному благу, причем больше других и к высшему благу стремится то общение, которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения. Это общение и называется государством или общением политическим» [2, с. 376].

Таким образом, древнегреческий философ определял государство как общество, существующее ради всеобщего блага. Он видел в государстве первичную и естественную форму объединения людей, стремящихся к достижению общих целей, направленного на удовлетворение общих потребностей.

Л. Велихов тоже оценивал местное самоуправление с точки зрения той пользы, которое оно приносит государству и населению, проживающему на той или иной территории. Он считал, что, во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил.

В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправле-

ния, равномернее распределяется по всему государству.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

В-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высших категорий, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным образом, т.е. теоретически, но и из живой общественной практики [11, с. 245].

Ученый исследовал различные формы управления местными хозяйствами и сформулировал три основные формы такого управления. По его мнению, субъектами городского хозяйства могут быть:

- 1) местные органы государственной власти с должностными лицами, непосредственно назначаемыми последней;
- 2) городское самоуправление (городское общественное управление);
- 3) смешанные публичные органы с должностными лицами, отчасти назначаемые правительством, отчасти же избираемыми городским населением [11, с. 234].

Мы считаем, что, в зависимости от местных условий, в современной России возможно использование всех трех вариантов.

По нашему мнению, проблемы эффективного, в значении «успешного», взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в управлении социально-экономическими процессами на территории муниципальных образований следует рассматривать в общем контексте реформы местного самоуправления.

Президент РФ В. В. Путин считает, что нам давно пора навести порядок и в муниципальном законодательстве. Оно - ближе всего к повседневной жизни граждан и при этом - очень низкого качества, перегружено и часто нелогично [33, с 7].

На наш взгляд, в парадигме взаимоотношений между государствен-

ной властью и местным самоуправлением решение проблем лежит в плоскости централизации - децентрализации; деконцентрации власти; определении соотношений в праве владения и распоряжения собственностью; определении уровня компетенции по всему уровню проблем проживающего на территориях муниципальных образований населения.

Суть решения проблем эффективного взаимодействия между государственными органами власти и местным самоуправлением исходит из желательной стратегии всей реформы - построения гражданского общества.

Проблему разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением следует рассматривать как проблему территориального управления народным хозяйством.

Для решения проблемы взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением необходимо решить проблему управления народнохозяйственным комплексом на различных территориях. При этом необходимо учитывать, что народное хозяйство территории должно включать в себя все формы хозяйственных образований, начиная от домохозяйств и индивидуальных хозяйств, заканчивая крупными промышленными предприятиями, а также предприятиями и организациями социальной сферы.

Взаимодействие должно строиться на принципах разграничения функций между государственными и муниципальными органами власти, которые должны быть эффективными управляющими, наделены правами, соответствующими их уровню компетенции.

Говоря о роли и месте государства в эффективном управлении социально-экономическими процессами на территории, нельзя обойти стороной вопрос о формах и методах государственного регулирования социально-экономического развития региона.

По утверждению чл. - корр. РАН А. И. Татаркина, даже краткий экскурс в анализ различных моделей общественного развития позволяет утверждать, что, во-первых, регулирующая функция присуща государству при всех моделях (вариантах) развития общества. Различия касаются лишь границ

(масштабов) регулирования и форм, методов, механизмов регулирования; во-вторых, в нынешних условиях развития Российского общества отказ от государственного регулирования или сведение его к минимуму экономически преждевременно, а практически - преступно; в-третьих, объективное определение границ государственного регулирования общественных процессов требует серьезной научной проработки, широкого и активного обсуждения, всестороннего учета мнения всех слоев и групп населения [40, с. 7].

По мнению М. Масленникова, государственный сектор - синтетический показатель, характеризующий степень прямого контроля государства за частью национального богатства страны по его воспроизводству, распределению, перераспределению, владению, пользованию и распоряжению. Основными компонентами, формирующими государственный сектор, являются: государственная собственность, государственное предпринимательство, государственный аппарат на всех уровнях - федеральном, региональном и местном [25, с. 44-45].

Основные направления стратегии государственного управления экономикой включают:

- формирование и усиление государственного сектора экономики;
- государственное стимулирование роста промышленности по приоритетным направлениям и поддержку инновационного процесса;
- государственное регулирование товарных, финансовых и информационных рынков, внешнеэкономических процессов;
- государственное управление на региональном уровне.

2.5. Методы и показатели эффективного управления социально-экономическими процессами на территории

В переживаемый трансформационный период российской экономики важно определить, какие реформы, преобразования или социально-экономические изменения можно назвать эффективными. Надо полагать, что преобразование, реформу, изменение можно назвать эффективным только в случае положительного результата, успешного решения поставленных задач

экономического роста, социально-экономического развития и т.д. Реформа должна пониматься в значении прогрессивных, а не регрессивных изменений.

Прогресс, а не регресс должен быть исходным пунктом эффективного управления социально-экономическими процессами на территории. При этом очень важно уметь определять общие и специальные критерии, показатели и оценки эффективности.

При эффективном управлении социально-экономическими процессами важно уметь правильно выбрать методы управления. Традиционно под методом управления понимается совокупность действий по координированию совместного труда, способов регулирования объекта управления путём использования разнообразных приёмов, сущность которых определяется экономическими законами. Степень совершенства и эффективность методов управления зависят от того, насколько они соответствуют принципам управления и уровню развития общественных производительных сил [12, с. 59].

Муниципальный уровень является основным уровнем территориального управления, поскольку он максимально приближен к населению. Поэтому формы и методы ведения муниципального и, в частности, городского хозяйства являются определяющими в создании условий для эффективного управления социально-экономическими процессами на территории.

Наиболее основательно методы городского (муниципального) хозяйства разработаны упоминаемым ранее нашим соотечественником Л. Велиховым. Сформулированные им более 70-ти лет назад теоретические положения не утратили своей актуальности и поныне.

Муниципальное хозяйство тем отличается от частного хозяйства, что оно преследует не цели индивидуального обогащения и личной прибыли, а цели общественнополезные. Классифицировать эти методы ведения городского хозяйства надлежит по степени участия в них муниципального начала:

1) Муниципализация, т.е. переход в руки города общественнополезных предприятий для непосредственного заведывания таковыми.

2) Муниципально-подрядная и муниципально-арендные системы. В

этом случае ведут работы не агенты муниципалитета, а частные подрядчики.

3) Муниципально-концессионная система, т.е. формальная концессия, при фактическом сохранении за городом возможности самостоятельно управлять предприятием.

4) Концессия, т.е. уступка городом на определенный срок на договорных условиях другому хозяйствующему субъекту своего права устроить и вести хозяйство в данной сфере.

С каждой последующей ступенью участие города как в заботах и затратах, так и в доходах от предприятия постепенно падает, и, наоборот, участие в них частного капитала растет [11, с. 437-438].

Важной предпосылкой для эффективного управления социально-экономическими процессами является формирование управленческого персонала.

По мнению некоторых авторов, для региона важнейший показатель эффективности - величина его вклада в социально-экономическое развитие, доля продукции, идущей на непроемственное потребление и накопление в регионе [30, с. 52].

Помимо общих и частных показателей эффективности, применительно к СЭП можно выделить показатели социальной эффективности. Социальная эффективность отражает результативность общественного процесса в целом, это конечная, обобщающая характеристика развития какого-либо региона или общества в целом.

Исследователи отмечают, что для измерения социальной эффективности используются самые разные показатели: экономические, социально-бытовые, социально-демографические, социально-гуманистические и др. Эти показатели в той или иной мере характеризуют уровень общественного развития, однако ни один из них не является обобщающим.

По мнению А. Коробейникова, таким «интегральным показателем социальной эффективности является уровень социального благополучия.

Социальное благополучие - состояние субъекта общественного

процесса (индивида, территориальной общности, общества в целом), характеризующееся гармонией между ценностями, интересами, возможностями для их удовлетворения. Показатель уровня социального благополучия можно найти, вычислив отношение между показателями уровня жизни и уровня социальной напряжённости.

Уровень жизни характеризует степень удовлетворения материальных и культурных потребностей людей и выражается в количестве и качестве потребляемых человеком благ и услуг. Объективная оценка уровня жизни производится по таким статистическим показателям, как коэффициент естественного прироста (убыли) населения, уровень заболеваемости населения, среднедушевые реальные доходы населения, средний минимальный потребительский бюджет на 1 работающего и др.

Социальная напряжённость - это состояние общественного бытия, формирующееся в результате развёртывания процесса возникновения, развития и разрешения противоречий между ценностями, интересами и потребностями субъектов общественной жизни и возможностями их реализации. Объективная оценка уровня социальной напряжённости проводится по статистическим показателям, среди которых уровень безработицы, отношение среднедушевого дохода к минимальному потребительскому бюджету, уровень преступности и др.

Сравнив эти три показателя с соответствующими показателями за предыдущие периоды, можно дать однозначную количественную оценку эффективности экономических реформ в том или ином регионе и в обществе в целом» [18, с. 278-280].

По нашему мнению, количество и качество жизни является важной составляющей уровня жизни. Среди показателей уровня жизни центральное место должны занимать продолжительность жизни, обеспеченность жизни и безопасность жизни.

Кроме показателей социальной эффективности, важно выделить и показатели эффективности управления. В. Самков выделяет три подхода, три

критерия оценки эффективности управления: экономический, социальный и политический.

Политический критерий при анализе и оценке эффективности управления можно рассматривать с точки зрения меры достижения поставленных политических целей.

Социальный критерий связан с задачами улучшений условий труда и быта, роста благосостояния населения.

Оценить эффективность управления с точки зрения экономического критерия - значит выявить полноту использования экономического потенциала предприятия, отрасли, территории, страны в целом.

Если поставленные цели и задачи решены, - значит, управление было эффективно, если же намеченные рубежи не достигнуты, то система управления воздействовала на развитие экономических и социальных процессов недостаточно эффективно. Высокая эффективность управления - это полное использование способностей каждого работника, всех сырьевых, материальных и других ресурсов [38, с. 185].

С нашей точки зрения, человек, уровень и качество его жизни должны быть главной целью, главным критерием общественного развития, основным показателем эффективности управления социально-экономическими процессами и оценки качества работы органов власти и управления государственного и муниципального уровня.

2.6. Концептуальные особенности преодоления кризисных явлений в экономике и эффективного управления социально-экономическими процессами.

Современная экономическая культура традиционно связывает уровень социально-экономического развития территорий с уровнем благосостояния проживающего на той или иной территории населения. При существующем социальном неравенстве проблема благополучия пересекается с проблемой неравномерности богатства. По мнению А. Маршала, на протяжении многих поколений экономическая культура всё быстрее приближалась к убе-

ждению, что нет никакой реальной необходимости и поэтому морального оправдания для существования крайней нищеты бок о бок с огромным богатством. Неравномерность богатства, хотя она и меньше, чем её часто представляют, - серьёзный дефект в нашем экономическом устройстве. Ученый высказывает мысль о том, что было бы большим общественным достижением снижение этого неравенства без снижения инициативности предпринимательски активного населения [24, с. 133].

На наш взгляд, необходимо добиться такого сочетания интересов, которое позволяло бы при сохранении прав и интересов собственников, поддержки и развития предпринимательской активности достигнуть *справедливого распределения богатств*. В обществе не должно быть нищеты.

Исследователи периода перестройки связывали успешность экономического развития с созданием такой модели «хозяйственного механизма», которая одновременно использовала бы «преимущества централизованного руководства и самоуправления, или преимущества плана и рынка» [3, с. 10]. Характерно, что между самоуправлением и рынком устанавливалось некое тождество.

Научная концепция этих методов не мыслилась без опоры на положения В. И. Ленина о демократическом централизме и его взаимодействии с самостоятельностью мест. Считалось, что эти положения проверены временем и практикой и сохраняют свою методологическую значимость как для экономической науки, так и для практики [3, с. 25].

Социально-рыночная экономическая система, к которой мы должны стремиться, *требует иных принципов управления обществом*, соответствующих новым общественным технологиям.

В качестве такого принципа мы предлагаем ввести такое понятие, как *принцип разумной достаточности* (ПРД). Этот принцип является альтернативой принципу демократического централизма. Суть нового принципа заключается в том, что в его основу закладывается иерархическая система управления обществом, базирующаяся на всеобщем и равном избирательном

праве. Это право обуславливает степень и уровень делегированных властных полномочий определенному должностному лицу или органу власти, с одной стороны, и исполнение населением решений выбранных властных органов в соответствии с делегированными полномочиями, с другой стороны.

Иными словами, ПРД основан на разумном сочетании интересов населения и власти, которая, в свою очередь, работает на интересы народа. В основе философии нового экономического мышления должен лежать принцип разумной достаточности. Общественный договор, а не принуждение – смысл и суть принципа разумной достаточности.

Согласно нашим наблюдениям, кризисные процессы, происходящие в российской экономике, могут привести к катастрофе. Эти процессы можно обозначить как кризис потребительской культуры или кризис ресурсопотребляющей цивилизации. Человечество либо погибнет, уничтожая жизненные ресурсы, либо перейдет к ресурсосберегающим общественным технологиям, где главный ресурс - сам человек.

В переживаемый ныне трансформационный период российской экономики существенным является определение путей развития. Одним из желаемых путей развития может быть стремление России к созданию общества качества жизни, которое является альтернативой обществу потребления. По мнению академика Макарова, закономерностью общества потребления является погоня за богатством и символами богатства. В обществе качества жизни движущая сила направлена на повышение качества жизни [21, с. 18].

По нашему мнению, характерно то, что на своём начальном этапе, особенно в результате либерализации цен и отмены государственного контроля за поставками и распределением большинства видов продукции, начала активной приватизации - сами рыночные реформы оказались толчком к разрушению прежнего хозяйственного механизма. Создание, разработка и внедрение новых хозяйственных механизмов является важной и существенной составляющей процесса реформирования.

Большинство городов Урала развивались вокруг градообразующих

предприятий. Кризис на таких предприятиях способен вызвать настоящий упадок территорий, безработицу, деградацию социальной сферы, миграцию населения.

По мнению группы исследователей, при отсутствии целенаправленной структурной политики региону угрожает не просто стагнация, но быстрый негативный сдвиг в промышленной структуре [1, с. 13].

Структурная динамика в регионе осложнена не только трудностями рыночного периода, но и проблемами, типичными для всех подобных Уралу индустриальных регионов мира. Их опыт говорит о том, что преодоление структурного кризиса невозможно без создания комплексной региональной концепции, формирования целенаправленной региональной социально-экономической политики.

По нашему мнению, ключевым моментом в концепции эффективного управления СЭП является переход от философии и психологии захвата и распределения ресурсов к философии сохранения, развития и эффективного управления ресурсами. Иными словами, *необходимо осуществить переход от затратных и потребительских общественных технологий к ресурсосберегающим общественным технологиям*. Поскольку потребительские технологии имеют очень ограниченную перспективу в обозримом будущем, то им на смену должны придти ресурсосберегающие. Центральное место в ресурсосберегающих общественных технологиях должны занимать *человекосберегающие технологии*.

С нашей точки зрения, особенности, оказывающие влияние на эффективное управление социально-экономическими процессами, для большинства муниципальных образований Свердловской области следующие:

1. Необходимость решения проблемы наибольшего удовлетворения интересов населения при ограниченности или отсутствии природных, финансовых, материальных и иных ресурсов.
2. Использование традиционных ресурсопотребляющих, затратных технологий.

3. Необходимость реформы местного самоуправления. Важно привести законодательство о местном самоуправлении в соответствие с интересами населения.

4. Необходимость добиться разумного общественно-полезного соотношения интересов населения, муниципальных органов управления и органов государственной власти и управления.

В целях совершенствования системы эффективного управления социально-экономическими процессами на территории, в качестве рекомендаций для органов власти и управления, нами предлагается:

1. Выработать систему показателей уровня и качества жизни в Свердловской области.

2. Проводить системный анализ уровня и качества жизни по области в целом и по отдельным территориям, в частности.

3. Периодически, не реже одного раза в квартал, как правило, а раз в год обязательно публиковать в СМИ данные анализа. Данные должны носить объективный и общедоступный характер.

4. Органы власти и управления для обеспечения эффективного управления социально-экономическими процессами должны осуществлять стратегическое и тактическое планирование, исходя из динамики развития ситуации. Принятие и исполнение решений органов власти и управления должны исходить из функциональных особенностей эффективных управляющих, каковыми надлежит быть должностным лицам этих органов.

5. Для определения прав, обязанностей и гарантий населения (избирателей) в получении необходимого и достойного уровня и качества жизни, а также для закрепления функциональных возможностей органов власти и управления по обеспечению необходимого уровня и качества жизни населения подведомственных территорий целесообразно принять Закон «Об уровне и качестве жизни населения в Свердловской области».

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТРАСЛИ ЖКХ

В ходе проводимых в России крупномасштабных реформ, отрасль жилищно-коммунального хозяйства формируется в мощный экономический сектор, в котором, по различным оценкам, сосредоточено от 20 до 30 % материальных и финансовых ресурсов от всего совокупного объема национальной экономики. Только жилищный фонд Российской Федерации составляет более 23% всего воспроизводимого недвижимого имущества страны [47, с. 9].

3.1. Проблемы, приоритеты и направления реформирования отрасли ЖКХ на региональном уровне.

Реформа ЖКХ, имея комплексный характер, может быть разбита на несколько отдельных составляющих, а именно:

- реформу системы управления;
- реформу системы эксплуатации и содержания объектов ЖКХ;
- реформу формирования коммунальных тарифов и системы оплаты коммунальных услуг;
- реформу системы кадрового обеспечения и др.

Реформа системы кадрового обеспечения отрасли жилищно-коммунального хозяйства, на наш взгляд, имеет первостепенное значение потому, что без создания такой действенной системы само реформирование ЖКХ является маловероятным.

Реформа ЖКХ является базой, определяющей отсчет эффективности всех проводимых в России реформ, поскольку она непосредственно затрагивает интересы всех слоев населения.

Указ Президента РФ от 28.04.97 г. положил начало **новому этапу реформы** жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации. По мнению ученых-экономистов, практическая её реализация столкнется с большими трудностями двоякого рода:

Проблемы «технологии» реформы. Эти проблемы заключаются в

противоречии между системой формирования тарифов, бухгалтерского учета и необходимостью увеличения доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг, с одной стороны, и требованием дополнительных бюджетных расходов на выплату бюджетных субсидий и на погашение безнадежной задолженности, с другой [31, 163-164].

Концептуальные проблемы. Мотивация муниципалитетов не соответствует требованиям к владельцу жилищного фонда, ввиду чего они оказываются неспособными эффективно выполнять функции собственника. Существует реальная опасность превращения частных фирм, пришедших на рынок жилищно-коммунальных услуг, в полный аналог муниципальных предприятий со всеми их недостатками типа монополизма, «особых отношений» с властями и т.д. Нет никаких гарантий того, что новые элементы послужат «катализатором» к преобразованию прежних институционных отношений, старая система может «переварить» новые подходы [31, с. 165].

Суть государственной стратегии реформы - это, прежде всего, перевод жилищного сектора экономики в негосударственную сферу, при котором государство перекладывает всю тяжесть и бремя ответственности за состояние ЖКХ на население путем поэтапного введения 100-процентной оплаты за жилье и коммунальные услуги.

Тарифная политика сначала предполагала перевод отрасли ЖКХ с бюджетного финансирования на самофинансирование за счет инвестиций населения к 1997 году. Позже этот срок был продлен до 2003 г., а с выходом федерального закона от 17 июня 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» определены более длительные сроки осуществления жилищно-коммунальной реформы (до 2008) [45, с 32-33].

Реформирование ЖКХ невозможно без развития конкурентных отношений, необходимой предпосылкой которых является демополизация отрасли.

Существенным элементом реформы управления должно стать содей-

ствие передаче субъектам жилищного самоуправления (в первую очередь товариществам собственников жилья) функций по формированию заказа на жилищно-коммунальное обслуживание и контролю за качеством и количеством предоставляемых услуг [47, с. 39].

Преобразования, происходящие в сфере жилищно-коммунального хозяйства, показывают, что реформа в этой сфере экономики неразрывно связана с процессом реформирования местного самоуправления. На местах создаются новые властные структуры, в которых власть должна быть не инструментом принуждения, а частью муниципального сервиса и работа будет оцениваться горожанами не по политическим декларациям, а по росту благосостояния населения.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства в Свердловской области проводится с 1993 года и ставит перед собой следующие задачи:

Задача номер один – снижение затрат на эксплуатацию жилья и стоимость коммунальных услуг с установлением конкретных экономически обоснованных тарифов.

Задача номер два – энергосбережение. Главный мотив в работе по энергосбережению – сокращение дотирования муниципального жилищного фонда из бюджетной сферы, что приводит к тому, что огромные средства перераспределяются в пользу энергосберегающих организаций (естественных монополий), предприятий, имеющих на своем балансе энергонисточники, а также локальных монополистов: коммунальные тепловые сети, водоканализационные и другие [31, 168-169].

На практике происходит увеличение уровня оплаты коммунальных услуг и предпринимаются попытки отселения граждан, неспособных оплачивать эти услуги, в более худшее жилье.

По нашему мнению, причины такого положения заключаются, прежде всего, в следующем:

Во-первых, потому, что реформированием ЖКХ занимаются, в основном, те структуры, которые, в первую очередь, и следовало бы реформи-

ровать. В отрасли сохраняются естественные монополии на предоставление и оказание услуг потребителям, и монополисты, естественно, не заинтересованы в реформировании отрасли.

Вторая причина - это отсутствие у работников отрасли достаточных знаний, умений и навыков для того, чтобы осуществлять реформы. Иными словами, для проведения реформ необходимо наличие достаточно квалифицированного, отвечающего современным требованиям кадрового потенциала.

Ключевым моментом управления жилищно-коммунальным хозяйством является *механизм финансирования*. Он включает разработку гибкой системы формирования жилищно-коммунальных платежей в соответствии с объёмом и качеством потребляемых услуг и способствует поддержке социально незащищенных групп населения.

Постоянный дефицит средств ведет к тому, что текущий и профилактический ремонт, предусмотренный нормативами, не осуществляется. Нужна разработка общего механизма финансирования и реконструкции жилищно-коммунального хозяйства.

В связи с тем, что жилищно-коммунальное хозяйство непосредственно связано с топливно-энергетическим комплексом (ТЭК) возникает необходимость разработки сценариев их комплексного развития на территориальном уровне.

Автор доклада полагает, что проблема социально-экономического или народно-хозяйственного развития топливно-энергетического и жилищно-коммунального комплексов, если рассматривать её с целостных позиций - это, прежде всего, проблема поиска модели или механизма, позволяющего привести к снижению издержек, связанных с эксплуатацией и жизнедеятельностью всего народно-хозяйственного комплекса.

Это проблема поиска новых ресурсосберегающих технологий, эффективного использования имеющихся сырьевых ресурсов, поиска новых источников энергии с целью обеспечения энергетической безопасности.

Это также проблема эффективного управления и управляемости на-

родно-хозяйственным комплексом в целом, т.к. рассматриваемые отрасли являются базовыми для жизнедеятельности как промышленности так и социальной сферы.

Возникает необходимость проведения серьезного научно практического поиска, системного, комплексного анализа, методики контроля на различных территориальных уровнях.

Автором предлагается осуществлять этот анализ по следующим направлениям, связанным с топливно-энергетическим комплексом:

1. Необходимо провести анализ (аудит) потребности ТЭК территорий в энергетическом сырье: газе, угле и т.д.
2. Оценить существующие и выявить возможные источники и поставщиков энергетического сырья за пределами рассматриваемых территорий.
3. Определить собственные сырьевые возможности региона.
4. Провести анализ эффективности работы ТЭК территории, зависимость успешной работы комплекса от внешних и внутренних факторов производства.
5. Выявить основной круг производителей и потребителей тепловой, электрической и других видов энергии.
6. Осуществить поиск имеющихся резервов и новых возможностей более экономичного производства всех видов энергии в ТЭК и её эффективного использования в промышленности и ЖКХ.
7. Провести результативный анализ эффективности работы структур управления ТЭК и ЖКХ.

С нашей точки зрения, наиболее существенной проблемой в реформируемой отрасли жилищно-коммунального хозяйства является проблема профессионализма специалистов, работающих в отрасли. По различным оценкам и наблюдениям квалификационный уровень специалистов отрасли, более 50% которых не имеют специального образования и подготовки, является очень низким.

Существующий кадровый состав отрасли, неудовлетворительное решение вопросов кадрового обеспечения отрасли, наряду с отсутствием системы кадрового обеспечения отрасли жилищно-коммунального хозяйства, позволяют говорить о данной проблеме как о проблеме экономической, экологической и национальной безопасности регионов и страны в целом.

С нашей точки зрения *региональная концепция* реформирования отрасли должна содержать два существенных направления:

1-е направление определяет социально-экономические тенденции и решает проблемы развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства территории. Оно включает:

- Эксклюзивный анализ состояния отрасли ЖКХ в период реформирования.
- Определение принципов, механизмов и методики реформирования отрасли ЖКХ в регионе и муниципальных образованиях.
- Формирование конкурентной среды в отрасли ЖКХ применительно к муниципальной экономике.

2-е направление решает проблемы совершенствования и воспроизводства кадрового потенциала отрасли ЖКХ региона и включает:

- Анализ уровня потребности в специалистах для отрасли ЖКХ, определение потребности в получении ими новых и дополнительных знаний.
- Определение основных направлений совершенствования системы кадрового обеспечения отрасли жилищно-коммунального хозяйства и разработка соответствующих программ.

По нашему мнению, стратегия реформы ЖКХ должна выстраиваться: во-первых, по пути снижения издержек и затрат на производство услуг в данном секторе экономики;

во-вторых, направлена на снижение потерь и платёжного бремени, которое ложится на население.

В соответствии с логикой нашего исследования, мы выработали рекомендации по методическим основам стратегии реформирования ЖКХ на

муниципальном уровне. Методически стратегия должна была бы выглядеть следующим образом:

1. Аудит (анализ состояния) жилищно-коммунального комплекса муниципального образования - полный или по отдельным составляющим: жилищный фонд, трассы и магистрали тепло- и водоснабжения, персонал, система кадрового обеспечения, система управления и т.д.

2. Прогноз тенденций динамики развития и жизнедеятельности жилищно-коммунального комплекса муниципального образования и социально-экономических последствий, проводимой на территории политики.

3. Определение приоритетов в развитии и реформировании жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

4. Разработка концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

5. Разработка модели эффективного управления жилищно-коммунальным комплексом муниципального образования.

6. Разработка планов действий и плана работы органов власти и управления муниципального образования по программе реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

3.2. Особенности управления отраслью ЖКХ

До недавнего времени в отрасли жилищно-коммунального хозяйства существовала отраслевая и ведомственно-территориальная система управления. Министерство жилищно-коммунального хозяйства было головным в отрасли и осуществляло через свои территориальные структуры управление предприятиями и организациями. Управление жилищным фондом и жилищно-коммунальной инфраструктурой не территориальных городов и посёлков осуществлялось предприятиями соответствующих министерств и ведомств и органами власти и управления местных советов.

Процесс приватизации жилищного фонда и передачи жилья и инфра-

структуры в ведение органов муниципальной власти изменил структуру, характер и уровни управления ЖКХ.

Если мы условно обозначим уровни управления ЖКХ, как уровни абстрагированной системы, в которой жилищно-коммунальное хозяйство будет представлено как единая народно-хозяйственная отрасль, то они будут представлены в следующем виде:

На первичном уровне находятся пользователи или потребители коммунальных услуг.

На вторичном уровне - управляющие организации (службы заказчика, правления кооперативов, кондоминиумы).

На третьем уровне предприятия по ремонту, эксплуатации, продаже и оказании услуг пользователям.

На четвёртом уровне находится управление ЖКХ крупных городов (по сути - это отраслевые отделы администрации городов) и комитеты по управлению государственным имуществом.

На пятом уровне - органы муниципально-территориального управления (административные и законодательные).

На шестом - комитеты, департаменты, а в некоторых случаях и министерства ЖКХ субъектов РФ.

На седьмом - высшие органы власти и управления субъектов Федерации (губернаторы (президенты), правительственно-законодательные органы).

На восьмом уровне - отраслевые и межотраслевые предприятия и комплексы (ТЭК, РАО «ЕЭС», «Газпром»), естественные и общие монополисты.

На девятом уровне - федеральные органы управления отраслью: комитеты и министерства (Министерство топлива и энергетики, Госстрой, Правительственная Комиссия по реформированию ЖКХ).

На десятом уровне - высшие Федеральные органы власти: Президент, Правительство, Законодательное Собрание РФ.

В настоящее время осуществляется переход от системы, когда собст-

венник, заказчик и подрядчик выступали в одном лице, к системе разделения функций заказчика и подрядчика и установлению между ними договорных отношений. Опыт реформирования структуры управления указывает на возможность нескольких путей решения проблемы. Для большинства субъектов Российской Федерации характерной является трёхуровневая система управления.

На первом уровне находится *собственник жилья*. На втором уровне располагается *служба заказчика*, призванная обеспечить содержание и эксплуатацию жилого фонда, выбор подрядчика для выполнения услуг и заключение с ним договоров, контроль за качеством предоставляемых услуг. На третьем уровне находятся *подрядчики*, непосредственно производящие жилищно-коммунальные услуги.

При формировании или выборе службы заказчика (управляющей компании) собственник (муниципалитет) должен руководствоваться двумя соображениями:

- служба заказчика должна быть в максимальной степени ориентирована на удовлетворение нужд нанимателей и собственников жилья в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг;
- такая ориентация может быть достигнута выбором соответствующих организационных и финансовых механизмов.

Принципиальным моментом в подходе к организации службы заказчика является понимание службы заказчика как субъекта рыночных отношений.

Рядом исследователей в качестве новой формы управления жилищным фондом предлагается введение контрактно-договорной модели управления. В качестве основного управленческого звена предлагается создание менеджерских компаний.

В данной системе управления предложена новая управленческая модель, в основе которой лежат контрактно-договорные отношения между владельцем жилищного фонда и менеджерской компанией.

Владельцем является местная администрация, на балансе которой находится жилищный фонд. Задачей владельца является сохранение и улучшение характеристик жилых зданий и поддержание общегородских стандартов жилищного обслуживания. Для управления обслуживанием принадлежавшего ему жилищного фонда владелец по конкурсу нанимает менеджерскую компанию, которая работает по контракту с владельцем и использует средства местного бюджета, выделяемые для жилищного обслуживания в соответствии с общегородскими нормативами [5, с. 11].

На практике варианты управления жилищным фондом в каждом конкретном муниципальном образовании могут быть самыми различными. Это зависит от местных условий, особенностей формирования бюджета и т.д. Неизменным должен оставаться приоритетный принцип: максимальное удовлетворение потребительского спроса при минимальных издержках на содержание и эксплуатацию жилищного фонда.

3.3. Формирование системы управления персоналом ЖКХ в Свердловской области

Отрасль жилищно-коммунального хозяйства является сложной многофункциональной системой. Эта система может быть разложена на несколько подсистем, одной из которых является подсистема управления персоналом. Она, в свою очередь, может быть выделена в систему, включающую подсистему (систему) воспроизводства кадрового потенциала.

Совершенствование системы воспроизводства кадрового потенциала в условиях трансформационного периода российской экономики является важной народно-хозяйственной задачей.

Жилищно-коммунальное хозяйство, за исключением гостиничного хозяйства, городского транспорта (который входил в систему ЖКХ), в прежние, дореформенные времена комплектовалось, в основном, специалистами, готовящимися для работы в других отраслях народного хозяйства: строительстве, промышленности, энергетике и т.д. Целенаправленной подготовки ин-

женерно-технических и управленческих кадров для ЖКХ не велось. Специфика же работы в отрасли такова, что основные направления работы в этой сфере - обслуживание, эксплуатация и ремонт существенно отличаются от работ, связанных со строительством.

Автором данного доклада совместно с сотрудниками кафедры Экономике сферы услуг УрГЭУ проведено исследование некоторых социально-экономических аспектов реформируемой отрасли ЖКХ. Целью исследования являлось выявление актуальности и действительной потребности проведения качественных преобразований в сфере управления и кадрового обеспечения отрасли ЖКХ.

В рамках этих исследований было проведено более 500 опросов руководителей отрасли, заместителей глав администраций муниципальных образований, руководителей предприятий и организаций ЖКХ Свердловской области, заместителей глав администраций районов, руководителей и специалистов предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства г. Екатеринбурга.

Подавляющее большинство опрошенных считают, что необходимо реформирование системы подготовки и повышения квалификации специалистов ЖКХ. Почти все опрошенные считают, что им и их коллегам необходимо получение новых и дополнительных знаний. 93% опрошенных считают, что в целом по отрасли в новых знаниях нуждается от 50 до 100% специалистов.

Исследование интересно тем, что проблема кадрового обеспечения представлена глазами самих специалистов отрасли ЖКХ Свердловской области, начиная от высших руководителей до специалистов нижнего управленческого уровня. При этом важно отметить, что 9% опрошенных высказываются, что системы-то, как таковой нет.

Внимание исследователей было обращено на такие вопросы как:

- степень необходимости реформирования (совершенствования) системы подготовки и повышения квалификации специалистов ЖКХ;

- необходимость принятия специальных правительственных программ по кадровому обеспечению сферы ЖКХ;
- необходимость получения дополнительных (новых) знаний для опрашиваемых и их коллег;
- какой процент специалистов нуждается в получении дополнительных (новых) знаний: по отрасли, в целом, в муниципальных образованиях, на предприятиях и в организациях;
- какие области знаний являются приоритетными: экономика, финансы, право, менеджмент (управление) или др.

Обобщенные выводы по результатам исследований выглядят следующим образом:

Вывод первый: Система профессионального образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов нуждается в серьезном реформировании, по своим масштабам сопоставимом с воссозданием или созданием самой системы.

Вывод второй: Для реформирования системы кадрового обеспечения отрасли ЖКХ требуется разработка, принятие и реализация специальных правительственных программ как на федеральном так и на региональном уровнях.

Вывод третий: Для достаточного удовлетворения потребности отрасли жилищно-коммунального хозяйства в квалифицированных специалистах, подготовка которых должна отвечать современным рыночным методам, необходимо создание специализированных государственных и частных учебных заведений.

Вывод четвёртый: Анализ показывает, что уровень кадрового потенциала в отрасли крайне низок. В связи с этим необходимо провести тщательное исследование с целью глубокой научной разработки в этом направлении, а также необходимо безотлагательно приступить к созданию системы кадрового обеспечения отрасли ЖКХ, включающей научно-исследовательские, информационно-просветительские и образовательные уч-

реждения.

Программа кадрового обеспечения системы ЖКХ, по мнению автора, должна содержать, как минимум, два основных направления.

Стратегической целью **первого направления** является создание современного комплекса образовательных учреждений:

- начального профессионального образования (технические училища);
- среднего профессионального образования (техникумы, колледжи);
- высшего профессионального образования (институты, академии, университеты);
- послевузовского профессионального образования (аспирантура и докторантура);
- дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов для системы городского и жилищно-коммунального хозяйства.

Второе направление должно содержать комплекс мероприятий, направленных на эффективное использование имеющихся, переподготовленных и вновь обученных квалифицированных кадров, включая их подбор, расстановку, аттестацию и т.д.

Комплексная система эффективного управления отраслью ЖКХ должна включать помимо непосредственного управления производственными структурами отрасли (производственная подсистема) еще два очень важных направления деятельности, таких как использование и развитие персонала (кадровая подсистема). В основе функционирования производственной подсистемы находится весь жилищно-коммунальный комплекс.

Для разработки модели эффективного управления жилищно-коммунальным комплексом необходимо знать:

1. Структуру и механизмы управления комплексом (прямое управление, делегированное, полное или частичное хозяйственное ведение и т.д.).
2. Характер и формы собственности всех, входящих в имуществен-

ный комплекс, предприятий (федеральная, областная, муниципальная, ведомственная, частная и т.д.).

3. Характер земельных отношений, связанных с имущественным комплексом (кто владеет или распоряжается землёй).

4. Имущественный комплекс необходимо рассмотреть полностью и по отдельным составляющим:

- а) жилищный фонд;
- б) объекты нежилого фонда;
- в) предприятия жилищно-строительного комплекса;
- г) предприятия муниципального дорожно-строительного комплекса;
- д) предприятия по ремонту, содержанию и коммунальному обслуживанию жилищного фонда;
- е) предприятия по содержанию, ремонту, коммунальному обслуживанию объектов нежилого фонда, находящихся в жилом секторе;
- ж) предприятия по благоустройству, озеленению, уборке мусора, сбору и переработке промышленных и бытовых отходов, ремонту внутриквартальных и муниципальных дорог;
- з) предприятия тепло-, водо-, газо-, энергоснабжения, канализования и др.

5. Необходимо сделать качественные и количественные характеристики имущественного комплекса.

6. Финансово-экономические показатели работы объектов имущественного комплекса.

7. Численные, т.е. количественные характеристики персонала, работающего на объектах имущественного комплекса и в управляющих организациях.

8. Качественный состав персонала.

Нами разработана модель системы управления отраслью ЖКХ. В этой модели наше внимание сконцентрировано на системе управления персоналом, эту систему по отношению к системе управления отраслью мы назва-

ли кадровой подсистемой, которая, в свою очередь, тоже образует систему.

Эту систему можно разбить на три взаимосвязанные подсистемы:

1. Подсистема формирования кадровой политики.
2. Подсистема подготовки и переподготовки кадров для отрасли ЖКХ или система воспроизводства кадрового потенциала.
3. Подсистема аттестации и расстановки кадров или иначе ее можно назвать системой профессиональной карьеры.

Каждая из подсистем образует новую систему. Системы имеют свои особенности и формируют внешнюю среду для каждой из входящих в нее подсистем. Подсистемы имеют свою определенную внутреннюю среду и имеют как прямые, так и обратные связи, как с большей системой, так и с входящими в подсистему структурными элементами системы и подсистемы.

Так система формирования кадровой политики включает подсистему органов власти и управления и подсистему органов общественных институтов. Система воспроизводства кадрового потенциала включает подсистемы учреждений профессионального образования, профессиональной переподготовки и научно-исследовательские учреждения. Система профессиональной карьеры опирается на органы контроля и управления отраслью.

Это деление на системы и подсистемы можно продолжить и на более низком уровне, но принцип целостности и взаимосвязи остается неизменным. Эффективное управление отраслью ЖКХ возможно только при учете всех входящих в нее подсистем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

1. Абдурахимов Ю.В., Житенев В.Б. Уральская провинция: проблемы развития в условиях рыночных реформ / По материалам социально-экономического исследования. – Екатеринбург, 1995. – 72 с.
2. Аристотель Сочинения: В 4-х т. Т. 4./ Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И Доватура. – М.: Мысль, 1984. – 830 с.
3. Белоусов Р.А. Коренная перестройка управления экономикой СССР. – М.: Мысль, 1989. – 112 с.
4. Берсенов В.Л., Солодовникова Е.Ф. Экономико-правовые аспекты эволюции отношений собственности. – 19 с.
5. Бессонова О.Э., Крапчан С.Г., О'Салливан Р. Контрактно-договорная модель управления жилищным хозяйством. Препринт № 141. – Новосибирск, 1995. – 56 с.
6. Бессонова О.Э., Крапчан С.Г., О'Салливан Р. Система управления жилищным хозяйством накануне реформы. Препринт № 144. – Новосибирск, 1995. – 32 с.
7. Биркин А.К., Петров П.А. Планирование и анализ финансовой деятельности жилищных организаций / издание второе, переработанное и дополненное. – М.: Финансы, 1971. – 136 с.
8. Бочко В.С., Анисимова М.А., Солодовникова Е.Ф. Новые подходы к формированию механизма управления областной собственностью. Препринт. – Екатеринбург, Институт экономики УрО РАН, 1998. – 50 с.
9. Буцко М. Н., Самойлов О. П. Оценка эффективности целевых комплексных программ // Организация и планирование отраслей народного хозяйства. Киев, 1986. Вып. 83. С. 11
10. Валовой Д. Экономика в человеческом измерении: очерки-размышления. – М.: Изд. Политической литературы, 1988. – 384 с.
11. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М. –Л.: Государственное издательство, 1928, - Ч. 2.. - 468 с.

12. Вопросы управления экономикой. – М., 1974
13. Вудкок М., Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер. – М.: «Дело», 1991. – 320 с.
14. Гайдар Е. Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – СПб.: Норма, 1997. – 244 с.
15. Загоруйко М.М. и др. Основы экономической теории и практики: Учебно-методическое пособие. – Волгоград: Издательство Волгоградского государственного университета, 1994. - 342 с.
16. Закон Российской Федерации от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»
17. Капустина Л.М., Титова Л.П. Исследование эффективности промышленного развития Урала // Урал в едином народнохозяйственном комплексе: Сборник научных трудов. – Свердловск, 1990. – 128 с.
18. Коробейников А.М. Методология оценки социальной эффективности экономических реформ // Стратегия социально-экономического развития территорий Уральского экономического района: Тезисы докладов, - Курган, 1997
19. Лазарев В.А. Социальные последствия реструктурирования производства в регионе // Социально-экономические проблемы развития региона: Сб. науч. трудов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Гос. Экон. Ун-та, 1998. - 87 с.
20. Львов Д.С. Путь экономического развития России // Человек – общество – окружающая среда: Пленарные доклады Международной экономической конференции / Под. ред. чл.-кор. РАН А. И. Татаркина. Екатеринбург: УрО РАН, 2001.
21. Макаров В.Л. Государство в российской модели общества // Стратегия социально-экономического развития территорий Уральского экономического района: Тезисы докладов, - Курган, 1997
22. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т. 1. – М.: Республика, 1992. – 399 с.

23. Маркова А.Н. История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920-1990 гг. – М.: Изд. Объединение «ЮНИТИ», 1995. – 192 с.
24. Маршал А. Принципы экономической науки. Т. Ш., – М.: «Прогресс-Универс», 1993. – 133 с.
25. Масленников М.И. Государственный сектор экономики и его эволюция в условиях перехода к рыночным отношениям // Формы и методы государственного регулирования социально-экономического развития региона: Тезисы докладов региональной научно-практической конференции, – Екатеринбург: УрО РАН, 1999, – 44 с.
26. Материалы программы «ТАСИС» - Екатеринбург, УрАГС, 1996.
27. Методика определения экономической эффективности капитальных вложений // Экономическая газета - 1981.- № 2, с. 3
28. Минакир П. А. Экономическое развитие региона: программный подход. М., 1983. С. 180-181
29. Мир управления проектами. Под редакцией Х. Решке, Х. Шелле. Пер. с английского. – М.: «Аланс», 1993. – 304 с.
30. Мокроносов А.Г., Яковлев В.И. Приоритеты развития регионального машиностроительного комплекса. – Свердловск, УрО АН СССР, 1991. – 142 с.
31. Организационно-экономическое развитие муниципальных образований: Учеб. пособие / Под науч. ред. А.Г.Мокроносова, И.В.Разорвина, Н.И.Каширских, В.И.Салчинского. – Екатеринбург, 2000. – 408 с.
32. Попов Г.Х., Краснопояс Ю.И. Организация управления общественным производством. – М.: Изд-во Московского университета, 1984. – 256 с.
33. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства), - М.: ФГУП Изд-во «Известия» УДП РФ, 2001
34. Региональная стратегия устойчивого социально-экономического роста / Под редакцией А. И. Татаркина. Екатеринбург: УрО РАН, 1998.

35. Реформы для большинства. Объединение «Яблоко». – М., 1995.
36. Романова О. А. Теоретические и методические вопросы определения региональной эффективности развития металлургии: Дис. ... д-ра экон. наук. Свердловск, 1987
37. Самков В.М. Стратегия территориального управления // Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия. – Областная научно-практическая конференция. Тезисы докладов. Екатеринбург: Администрация Губернатора Свердловской области, Правительство Свердловской области, 1997.
38. Самков В.М. Фундаментальные основы дальнейшего углубления реформы управления экономикой. (Методические рекомендации партийным кадрам и слушателям высшей партийной школы). – Свердловск, 1989
39. Солодовникова Е.Ф. Основы формирования современной концепции эффективного собственника // Формы и методы государственного регулирования социально-экономического развития региона: тезисы докладов региональной научно-практической конференции, г. Екатеринбург, 9-10 июня 1999 г. – С 62.
40. Татаркин А.И. Оптимизация государственного регулирования социально-экономических процессов // Формы и методы государственного регулирования социально-экономического развития региона: Тезисы докладов региональной научно-практической конференции, - Екатеринбург: УрО РАН, 1999, с. 7
41. Телепко Л. Н. Уровни экономического развития районов СССР. М., 1971. С. 381
42. Территориальное управление народным хозяйством: Учеб. пособие для студентов экон. специальностей вузов. – М.: Экономика, 1984. – 176 с.
43. Уральский регион: последствия экономического реформирования. Екатеринбург: УрО РАН, 1996
44. Урсул А. Д. Философия и интегративно-научные процессы. М., 1981. С. 63

45. Формирование и развитие рынка жилищно-коммунальных услуг / Крылов В.А., Мокроносов А.Г., Руткаускас Т.К. – Екатеринбург: Изд-во «Екатеринбург», 2000 – 308 с.
46. ФРГ – Ваш надежный деловой партнер. Бонн, 1991
47. Чернышев Л.Н. Жилищно-коммунальная реформа в России. Финансово-экономические особенности. Нормативные документы. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1997. – 272 с.
48. Юрганова Л.А., Соломенна М.Н. Оценка развития региональных систем областного ранга // Повышение эффективности социально-экономического развития территории: Сб. науч. тр. Свердловск: УрО АН СССР, 1991.
49. Charles Perrow, *Organizational Analysis: A sociological View* (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970).
50. *Komunale Selbstverwaltung: Handbuch der Internationalen Rechts-und Verwaltungssprache* / Ersteller: Hans Stimpf. –München: Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts, Bonn: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, 1995, - 209 ff.
51. Lewis E. Davis, «Job Satisfaction Research» *The Post Industrial View, Industrial Relations*, vol. 10(1971), pp. 176-193.
52. Petter F. Drucker, *People and Performance: The Best of Peter Drucker on Management* (New York: Harper & Row, 1977), p. 19

Содержание

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, СУЩНОСТЬ И ЗАДАЧИ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ НА ТЕРРИТОРИИ В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНЫМ ОТНОШЕНИЯМ	3
1.1. Переходный период в контексте модели общественного развития. Осо- бенности и необходимость реформы управления	3
1.2. Содержание и предмет эффективного управления социально- экономическими процессами на территории. Новые технологии в управлении	
1.3. Уровни территориального управления: их взаимосвязь и значение в развитии территории	
1.4. Проблема состояния кадрового потенциала в обеспечении эффективного территориального управления. Характеристика эффективного менеджера	
1.5. Проблема становления прав собственности и управления собственностью в контексте правового государства. Эффективность управления собственностью	
2. ОПЫТ, НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ И ЖКХ	
2.1. Российский опыт реформирования и оценка эффективности управления социально-экономическими процессами	
2.2. Зарубежный опыт территориального управления и управления коммунальными службами. Политика подготовки управленческих кадров	
2.3. Дореформенный опыт управления жилищно-коммунальным хозяйством	
2.4. Проблема соотношения государственного и местного управления	
2.5. Методы, и показатели эффективного	

управления социально-экономическими процессами на территории

2.6. Концептуальные особенности преодоления

кризисных явлений в экономике и эффективного управления

социально-экономическими процессами

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ,

УПРАВЛЕНИЯ И КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТРАСЛИ ЖКХ

3.1. Проблемы, приоритеты и направления реформирования отрасли ЖКХ на
региональном уровне

3.2. Особенности управления отраслью ЖКХ

3.3. Формирование системы управления персоналом ЖКХ

в Свердловской области

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Препринт

**ПРИОРИТЕТЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ
НА ТЕРРИТОРИИ
ПРИМЕНительно К ОТРАСЛИ ЖКХ**

Рекомендовано к изданию
Ученым советом РГПУ
и РИСО РГПУ

Ответственный редактор _____

РИСО РГПУ	
Подписано в печать 17.10.02	Формат 60x80/16
Печать . Усл. печ. л. 3,95	Уч.-изд. л. 4,2 Тираж 120
Заказ N 817	Цена свободная

